

Europese rechtspraak in kort bestek

Coördinatie: Johan Meeusen (Universiteit Antwerpen)

Hof van Justitie – 11 juli 2013

Europees recht – Rechtsbescherming – Prejudiciële procedure – Verzekering wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen – Insolventie van verzekeraar – Aansprakelijkheid lidstaat wegens onjuiste omzetting richtlijn – Geen vergoeding door schadevergoedingsorgaan

Op Europees niveau werd vanaf de jaren 70 een stelsel van verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven tot stand gebracht in een reeks richtlijnen motorrijtuigenverzekering. De Eerste en Tweede Richtlijn motorrijtuigenverzekering (Richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid, *Pb.L.* 2 mei 1972, nr. 103, 1 en Tweede Richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, *Pb.L.* 11 januari 1984, nr. 8, 17) zijn aan de orde in het besproken arrest. Deze richtlijnen hebben tot doel het vrije verkeer van motorrijtuigen te bevorderen door de controle van de verzekering aan de grens op te heffen, maar tegelijk te waarborgen dat de aan het verkeer deelnemende motorrijtuigen daadwerkelijk over een verzekering beschikken, ter bescherming van de slachtoffers.

Art. 3, eerste lid van de Eerste Richtlijn motorrijtuigenverzekering bepaalt dat «iedere lidstaat [...] de nodige maatregelen treft opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen die gewoonlijk op zijn grondgebied zijn gestald, door een verzekering is gedekt [...]». De Tweede Richtlijn motorrijtuigenverzekering voegt hieraan toe dat «elke Lidstaat [...] een orgaan instelt of [...] een orgaan erkent dat tot taak heeft materiële schade en lichamelijk letsel, die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of een voertuig waarvoor niet aan de in lid 1 bedoelde verzekeringsplicht is voldaan, ten minste binnen de grenzen van de verplichte verzekering te vergoeden [...]». Art. 14 en 15 van het Hongaarse regeringsdecreet nr. 190/2004 betreffende de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid van houders van

motorvoertuigen bepalen dat het vergoedingsfonds van het verbond van Hongaarse verzekeringsmaatschappijen tot vergoeding van de schade van het slachtoffer tot driemaal in de plaats van de veroorzaker van de schade treedt, ten eerste wanneer de veroorzaker niet verzekerd is op het moment van het ongeval, ten tweede ingeval het voertuig dat de schade veroorzaakte niet bekend is en tot slot indien het schadeveroorzakende voertuig niet tot het verkeer is toegelaten of uit het verkeer is genomen. Wet nr. LXII van 2009 betreffende de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid voor motorvoertuigen, die het regeringsdecreet introk bij haar inwerkingtreding op 1 januari 2010, bepaalt in haar art. 29, derde lid, dat het nieuw ingestelde vergoedingsfonds «de vordering dekt welke het slachtoffer van de schade heeft op de verzekeraar waartegen een insolventieprocedure is ingesteld, gelet op de in de verzekeringsovereenkomst of bij wet bepaalde voorwaarden om het recht op schadevergoeding te doen gelden».

In de zaak betreffende Gábor Csonka e.a. t/ Magyar Állam diende het Hof van Justitie een antwoord te geven op de vraag welke bescherming Hongaarse verzekeringsnemers kunnen verwachten indien hun verzekeraar failliet gaat. De feiten in deze zaak zijn eenvoudig. In de periode tussen juli 2006 en juli 2008 veroorzaakten de verzoekers in het geding voor de nationale rechter schade met hun motorrijtuig. Op dat moment was het Hongaarse regeringsdecreet nog van kracht. De verzoekers waren allen aangesloten bij de Hongaarse verzekeringsmaatschappij MAV, ter verzekering van hun wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen, toen deze laatste in augustus 2008 insolvent werd. MAV verloor haar vergunning met ingang van 15 augustus 2008, waarop de verzoekers in het hoofdgeding zelf de vergoeding van de door hun motorrijtuig veroorzaakte schade dienden te betalen. Om die reden stelden zij een beroep tot schadevergoeding in tegen de Magyar Állam (de Hongaarse staat), op basis van de schade die zij meenden geleden te hebben door de onjuiste omzetting vóór 1 januari 2010 van de Eerste Richtlijn en in het bijzonder art. 3.

De Fővárosi Bíróság (thans de Fővárosi Törvényszék), Hongarije, verwees zes prejudiciële vragen naar het Hof van Justitie van de EU, die als volgt kunnen worden samengevat: (I) Allereerst dient te worden onderzocht of de Hongaarse staat de Eerste Richtlijn correct heeft omgezet door het regeringsdecreet 190/2004 en meer bepaald of art. 3 van de Richtlijn de verplichting inhoudt om een orgaan in te stellen dat de schadeloosstelling van slachtoffers van verkeersongevallen waarborgt wanneer de verzekeraar insolvent is geworden. (II) Indien het Hof

tot de vaststelling zou komen dat de omzetting niet correct gebeurde wegens de afwezigheid van een waarborg bij insolventie van de verzekeraar, is de tweede vraag aan de orde, namelijk of de Eerste Richtlijn rechtstreekse werking kan hebben voor de verzoekers. (III) Tot slot dient te worden onderzocht of de betrokken lidstaat verplicht is tot betaling van schadevergoeding aan de slachtoffers van de verkeersongevallen die door verzoekers zijn veroorzaakt wegens de incorrecte uitvoering van de Richtlijn.

Ter beantwoording van de eerste vraag (I), start het Hof van Justitie zijn analyse met een onderzoek naar de draagwijdte van art. 3, eerste lid van de Eerste Richtlijn, waarin lidstaten worden verplicht ervoor te zorgen dat iedere eigenaar of houder van een motorrijtuig dat gewoonlijk op het grondgebied is gestald een overeenkomst sluit met een verzekeringsmaatschappij. Volgens de verzoekers volgt hieruit de verplichting voor de Hongaarse staat om (ook reeds vóór 1 januari 2010) een vergoedingsorgaan in te stellen dat tot vergoeding overgaat in geval van insolventie van de verzekeraar. Het Hof brengt zijn vaste rechtspraak in herinnering, waarbij naast de bewoordingen van een artikel eveneens rekening dient te worden gehouden met de context en de doelstellingen die de regeling nastreeft (punt 23; zie uit een overvloedige rechtspraak ook: HvJ 17 oktober 2013, zaak C-555/11, EEAE t/ Ypourgos Anaptyxis en Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados, nog niet gepubliceerd, punt 21).

Belangrijk in dit arrest is de doelstelling, voortvloeiend uit de beide consideransen bij de eerste twee richtlijnen, om door middel van een verplichting tot verzekering de bescherming na te streven van de belangen van eventuele slachtoffers van een door een motorrijtuig veroorzaakt ongeval, en dit ongeacht de lidstaat waar het ongeval zich heeft voorgedaan (punt 26; het Hof verwijst hierbij naar HvJ 23 oktober 2012, zaak C-300/10, Marques Almeida, nog niet gepubliceerd, punt 26 en de daar vermelde rechtspraak). De Uniewetgever bracht deze doelstelling tot uitvoering door in art. 1, vierde lid van de Tweede Richtlijn de lidstaten ertoe te verplichten een orgaan op te richten dat tot taak heeft de schade te vergoeden, veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of een voertuig waarvoor niet is voldaan aan de verzekeringsplicht. Het Hof preciseert dat de vergoeding door een dergelijk orgaan opgevat is als een «allerlaatste middel», uitsluitend voor het geval de schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of door een voertuig waarvoor aan de in art. 3, eerste lid van de Eerste Richtlijn bedoelde verzekeringsplicht niet is voldaan (punt 30).

Het Hof van Justitie stelt terecht vast dat de situatie aan de orde, waarbij een verzekeringsonderneming insolvent is en om die reden niet kan overgaan tot de vergoeding van de schade, volstrekt verschillend is van de in de eerste richtlijnen door de Uniewetgever beschermde situaties. Ten eerste sloten de verzoekers in het hoofdgeding, als houder van een motorrijtuig, wel degelijk een verzekering af bij een verzekeringsmaatschappij voor de periode waarin de schadegevallen zich voordeden en

betrof het dus geenszins een geval van niet-verzekering. Ten tweede werd de schade evenmin berokkend door een niet-geïdentificeerd voertuig. De schadeveroorzakers zijn immers de verzoekers in het geding. De wil van de wetgever om de gevallen van verplichte tussenkomst door het vergoedingsorgaan beperkt te houden blijkt, aldus het Hof van Justitie dat hierin de advocaat-generaal volgt, uit het bepaalde in art. 1, vierde lid van de Tweede Richtlijn waarin de Europese wetgever het niet heeft over voertuigen die in het algemeen niet aan de verzekeringsplicht hebben voldaan, maar wel over voertuigen waarvoor niet aan de verzekeringsplicht is voldaan, in de zin van de twee gevallen neergelegd in art. 3 van de Eerste Richtlijn (arrest, punt 31, en conclusie van advocaat-generaal Mengozzi, punt 32). De in de eerste richtlijnen motorrijtuigenverzekering beoogde bescherming van slachtoffers voor gevallen van afwezigheid van verzekering kan dan ook geen toepassing vinden op de situatie in het hoofdgeding. Het Hof besluit in antwoord op de eerste vraag dat de Hongaarse staat art. 3, eerste lid van de Eerste Richtlijn correct uitvoerde in het regeringsdecreet. Tot de verplichtingen van de staat op basis van de Tweede Richtlijn motorrijtuigenverzekering behoort niet de verplichting de vergoeding door een vergoedingsorgaan te voorzien in geval van insolventie van de verzekeringsonderneming (of, zoals advocaat-generaal Mengozzi het verwoordt in punt 35 van zijn conclusie: «De tekst verplicht de lidstaten juist om de nodige maatregelen te treffen opdat de wettelijke aansprakelijkheid door een verzekering is gedekt en niet om de nodige maatregelen te treffen om de door een verzekering gedekte wettelijke aansprakelijkheid te waarborgen»).

Aangezien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, meent het Hof van Justitie terecht dat het niet hoeft in te gaan op de daaropvolgende vragen naar rechtstreekse werking (II) en recht op schadevergoeding (III).

Waar het Hof van Justitie evenmin op ingaat – de advocaat-generaal doet dit in beperkte mate wel (conclusie advocaat-generaal Mengozzi, punt 34) – is de vraag of verzoekers in het geding eventuele andere mogelijkheden hadden of in de toekomst zouden kunnen hebben om tot de vergoeding van de door hun motorrijtuigen veroorzaakte schade te komen.

De bescherming van verzekeringnemers (en begunstigden) bij faillissement van een verzekeringsonderneming is een actueel thema, omdat de Europese Commissie in 2010 een Witboek over verzekeringsgarantiestelsels uitgaf (dat lidstaten zou verplichten een garantiestelsel op te richten voor het risico van faillissement van een verzekeringsonderneming; Witboek COM/2010/370 van de Europese Commissie over verzekeringsgarantiestelsels; een voorstel tot richtlijn blijft echter voorlopig uit) en recentelijk de omzettings- en toepassingsdatum (opnieuw) is vastgesteld van de Solvabiliteit II-Richtlijn (Richtlijn 2013/58/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG (Solvabiliteit II) wat betreft de datum

van omzetting en de datum van toepassing daarvan en de datum van intrekking van bepaalde richtlijnen (Solvabiliteit I), *Pb.L.* 18 december 2013, nr. 341, 1; de EU-solvabiliteitsregeling, die wordt gevormd door Solvabiliteit I en II, beoogt een toezichtskader te creëren opdat het solvabiliteitskarakter van verzekeringsondernemingen wordt verbeterd en faillissementen zoveel als mogelijk worden vermeden).

In het huidige wettelijke kader kunnen verzoekers de Liquidatierichtlijn (of eerder de omzetting in hun nationale recht; voor Hongarije is dit sectie 222(3) van de Hongaarse Wet LX betreffende verzekeringsinstellingen en het verzekeringswezen) inroepen. Het aan de verzekeringnemer toegekende voorrecht blijkt echter slechts relatieve waarde te hebben, aangezien geen daadwerkelijke en rechtstreekse compensatie wordt gewaarborgd in het vaak (en waarschijnlijk ook in het besproken arrest) voorkomende geval dat de verzekeringsonderneming over onvoldoende middelen beschikt om polishouders uit te betalen. Verzoekers zouden zich eveneens kunnen (proberen te) beroepen op het beginsel van non-discriminatie, dat vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld. De richtlijnen motorrijtuigenverzekering beogen een algemeen kader te creëren voor bescherming van verkeersslachtoffers. Art. 4, eerste lid van de Tweede Richtlijn motorrijtuigenverzekering bepaalt de gronden waarop de slachtoffers bescherming kunnen genieten. De situatie waarin de verzekeraar insolvent wordt en het slachtoffer om die reden geen schadevergoeding kan verkrijgen, valt hier niet onder. Of dit een schending uitmaakt van het beginsel van gelijke behandeling, dan wel een aanvaardbaar verschil in behandeling betreft, is afhankelijk van de aan evolutie onderhevige visie op deze problematiek in de betrokken rechtsorde (conclusie advocaat-generaal Sharpston bij HvJ, zaak C-427/06, Birgit Bartsch t/ Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH, punten 44, 46 en 56). De economische crisis van 2008 versterkt de idee, die reeds in de kiem aanwezig is sinds de Liquidatierichtlijn van 2001, dat het faillissement van een verzekeringsonderneming een reëel gevaar vormt voor de (Europese) samenleving en om die reden (in de – nabije – toekomst) een wettelijk kader verdient ter bescherming van verzekeringnemers en begunstigden. Ten tijde van het geding was deze idee echter nog in ontwikkeling en werd de bescherming van verzekeringnemers en begunstigden in geval van insolventie van de verzekeringsonderneming nog niet beoogd door de Europese Unie. Het lijkt dan ook weinig waarschijnlijk dat een vordering in rechte door verzoekers op basis van een schending van het gelijkheidsbeginsel kans heeft op slagen.

In de huidige stand van het Europese recht is de bescherming voor verzekeringnemers in geval van faillissement van hun verzekeraar nog erg beperkt. Verzekeringnemers zijn voorlopig aangewezen op nationaal wetge-

vend initiatief ter zake. De kans is weliswaar reëel dat een soortgelijke zaak binnen enkele jaren op Europees niveau een volledig andere uitkomst heeft.

(Eerste Kamer – Zaak C-409/11 – Gábor Csonka e.a./Magyar Állam)

(Elektronische vindplaats: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0409:NL:HTML>)

Eveline Goessens

Hof van Justitie – 17 oktober 2013

Europees recht – Rechtsbescherming – Directe beroepen – Niet-nakoming – Richtlijn 91/271/EEG – Behandeling van stedelijk afvalwater – Arrest van Hof waarbij niet-nakoming wordt vastgesteld – Niet-uitvoering – Art. 260 VWEU – Financiële sancties – Oplegging van forfaitaire som of dwangsom

Het correct en tijdig omzetten van richtlijnen is een cruciale schakel in het implementatieproces van richtlijnen, maar geen automatisme, zo getuigen de statistieken en het hierna te bespreken arrest (Europese Commissie, *30^{ste} jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht*, COM(2013)726f, p. 4). Een belangrijk aandeel van de inbreukprocedures houdt verband met de omzetting van richtlijnen (zie specifiek voor milieu: S. Grohs, «The Commission Perspective in Environmental Cases» in M. Cremona (ed.), *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 58). Voor België bijvoorbeeld geldt een absoluut aantal van 373 opgestarte inbreukprocedures sinds 1950, ongeveer 10% van alle inbreukzaken (zie het *Jaarverslag van het Hof* 2012, 116).

Indien een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt, kan hij daarvoor sancties oplopen. Het beroep wegens niet-nakoming bestaat uit drie fasen: een precontentieuze fase, de rechterlijke vaststelling van de niet-nakoming en een tweede veroordeling tot een forfaitaire som of dwangsom (hoewel het Verdrag «of» vermeldt, oordeelde het Hof in 2005 dat beide cumulatief kunnen worden opgelegd: arrest van 12 juli 2005, zaak C-304/02, Commissie t/ Frankrijk, *Jur.* 2006, I-6263, punt 82, in deze rubriek besproken door S. Castelain, *RW* 2005-06, 1193). Deze forfaitaire som dient als bestraffing voor het verleden, terwijl de dwangsom toekomstgericht beoogt om de lidstaat ertoe te brengen zo spoedig mogelijk een nog steeds voortdurende schending te beëindigen. Sinds het Verdrag van Lissabon is de procedure vereenvoudigd, waardoor de administratieve fase voor de tweede veroordeling tot een forfaitaire som werd ingekort tot een ingebrekestelling (aanvulling op de Mededeling van 2005, door SEC(2010)1371f). Wanneer de Commissie een lidstaat bovendien voor het Hof daagt voor een vaststelling van niet-nakoming in een eerste arrest, waarbij de fout